

Concessão de medicamentos e divisão das responsabilidades dos órgãos do SUS

Oscar Valente Cardoso*

O direito individual a medicamentos não fornecidos pelo SUS, e a possibilidade – ou não – dessa forma de interferência do Judiciário nas políticas públicas, constituem temas bastante discutidos recentemente, inclusive em audiência pública realizada no STF.

Porém, não há maior rigor na delimitação da responsabilidade que incumbe a cada ente da Federação (leiam-se: União, DF, Estados e Municípios), normalmente atribuindo-se a todos a culpa pela omissão de somente um deles, o que causa maior desequilíbrio ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Uma das diretrizes constitucionais do SUS é a descentralização da prestação dos seus serviços (art. 198, I). A Lei 8.080/1990 especificou tal modo (art. 7º, IX), por meio de uma gestão tripartite, formada pela União (por meio do Ministério da Saúde), Estados, Distrito Federal e Municípios (por suas respectivas Secretarias da Saúde) (art. 9º). Ainda, a lei dispõe que a direção nacional do SUS deve promover a descentralização dos serviços e ações da saúde para os Estados e Municípios (art. 16, XV), e que a direção estadual deve descentralizá-los para os Municípios (art. 17, I). O objetivo dessas normas é o de aproximar o serviço dos cidadãos e efetivar as ações da saúde, considerando que não há uma demanda genérica e uniforme no país, devendo cada Município garantir o direito à saúde de acordo com suas peculiaridades específicas. Ao próprio Município (apesar de não previsto expressamente) cabe promover a descentralização dos serviços e ações de saúde entre seus distritos e bairros, para que cada comunidade seja atendida conforme suas maiores necessidades.

A Lei 8.080/1990 também especifica as atribuições de cada componente do Sistema Único de Saúde, entre as quais estão: a) a União deve formular, avaliar e apoiar a implementação de políticas de saúde; coordenar determinados sistemas; definir normas, critérios e

padrões de controle; prestar cooperação financeira e técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios; elaborar o Plano Estratégico Nacional do SUS e coordenar a sua avaliação técnica e financeira (art. 16, I a VI, XIII, XVIII e XIX); b) aos Estados incumbe prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente as ações e serviços da saúde; coordenar e executar (de forma complementar) diversas ações e serviços referentes à saúde; formular, executar, acompanhar e avaliar em caráter suplementar a política de insumos e equipamentos para a saúde; gerir sistemas públicos de alta complexidade; gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa (art. 17, III, IV, VIII, IX e X); c) e aos Municípios cabe gerir e executar os serviços públicos de saúde; executar os serviços de vigilância epidemiológica e sanitária, de saneamento básico e de saúde do trabalhador; e executar a política de insumos e equipamentos para a saúde (art. 18, I, IV e V).

O Distrito Federal possui as atribuições listadas para os Estados e Municípios (art. 19). Já o art. 15 da Lei 8.080/1990 arrola as atribuições comuns aos entes, resumindo-se a atividades de elaboração de normas, administração dos recursos orçamentários organização, coordenação, acompanhamento e controle.

A Lei 8.080/1990 também trata do financiamento do SUS, especificando em seus arts. 33 e 34 que cabe ao Fundo Nacional de Saúde (órgão gestor financeiro) administrar os recursos financeiros da União para a saúde, devendo o Ministério da Saúde fiscalizar a correta aplicação das quantias repassadas aos Estados e Municípios. A Lei 8.142/1990 regulamenta as transferências intergovernamentais de recursos financeiros da saúde, prevendo em seu art. 2º, IV, que os recursos do FNS devem ser aplicados, entre outros fins, na cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Desses valores, no mínimo 70% são repassados aos Municípios, (art. 3º, § 2º), do que igualmente se extrai a atribuição primordial deste na execução dos serviços de saúde.

*Juiz Federal Substituto - 4ª Região. Mestre em Direito e Relações Internacionais pela UFSC. Especialista em Direito Público e em Direito Constitucional.

Logo, a lei delimita as atribuições de cada um, reservando à União o poder-dever de formular e apoiar a implantação das políticas de saúde, controlar a aplicação e assegurar financeira e tecnicamente o seu êxito; já os Municípios possuem a principal função de executar as ações e serviços da saúde; e os Estados desempenham um papel supletivo e complementar, atuando sempre em auxílio dos Municípios e, em algumas hipóteses, da União (executando diretamente as ações somente em duas situações, quais sejam, as de gerir sistemas públicos de alta complexidade e as unidades que permaneceram em sua organização administrativa).

O fato de existir um Sistema Único de Saúde não significa que as suas fontes são as mesmas, e que não pode haver divisão de atribuições e de responsabilidades. Se assim fosse, todas as unidades hospitalares públicas deveriam ser geridas conjuntamente por União, seus respectivos Estados e Municípios. Todavia, nem a sua base de financiamento é única (arts. 194, parágrafo único, V e VI, e 198, parágrafo único, CF), tendo cada ente federativo deveres e responsabilidades próprios para assegurar o funcionamento do SUS.

Da mesma forma, a elaboração, coordenação e prestação dos serviços de saúde também não é necessariamente unificada, ou seja, cada ente possui suas atribuições dentro do SUS delimitadas pela Constituição e pela legislação ordinária, atuando para um fim comum e único, mas nem sempre de forma conjunta.

Ainda, os referidos incisos do art. 194 são claros: há *equidade* na forma de participação no custeio, e *diversidade* da base de financiamento.

A normatização apenas reforça o que já está previsto na Constituição, de que compete ao Município prestar os serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira do Estado e da União (art. 30, VII).

Logo, incumbe à União destinar recursos para a aquisição de medicamentos pelos Estados e Municípios, e os Municípios devem fornecer os medicamentos destinados à saúde de sua população. Aos Estados, seguindo as disposições legais, resta um papel supletivo de colaborar com os Municípios e fornecer medicamentos delimitados em relação específica.

Desse modo, a obrigação de fornecer medicamentos compete principalmente ao Município (ou ao Estado, naqueles adquiridos diretamente por ele, previstos em relação específica), tendo a União somente a obrigação de lhes prestar auxílio financeiro e operacional.

Consequentemente, não há inconstitucionalidade nos dispositivos da Lei 8.080/1990, no tocante à divisão e atribuição de responsabilidades distintas à União, Distrito Federal, Estados e Municípios, para o melhor funcionamento do SUS.